

Risicoanalyse planschade
bestemmingsplan "Buitengebied 2014"
gemeente Kampen

projectnr. 266157
revisie 01
20 januari 2014

auteur(s)
mr. J.A. Zijlstra

Opdrachtgever
Gemeente Kampen - Ruimtelijke Ontwikkeling
Postbus 5009
8260 GA Kampen

datum vrijgave
20 januari 2014

beschrijving revisie 01
Concept rapport, versie 2

goedkeuring
J.A. Zijlstra

vrijgave
J.J. Claus

	Inhoud	Blz.
1	Opdracht	2
2	Deskundigen	2
3	Overleg.....	2
4	Overgelegde documenten	2
5	Achtergrond van Afdeling 6.1 Wro: tegemoetkoming in schade.....	2
6	Voorzienbaarheid	4
7	Plangebied	5
8	Het vigerende planologische regime	5
9	Het nieuwe planologische regime	6
10	Planologische vergelijking	6
10.1	Agrarische bestemmingen	6
10.1.1	<i>Verkleinen van bouwvlakken.....</i>	6
10.1.2	<i>Vergroting agrarische bouwpercelen (op verzoek).....</i>	7
10.1.3	<i>Verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij</i>	8
10.1.4	<i>Positief bestemmen intensieve veehouderij.....</i>	8
10.1.5	<i>Vestiging van nieuwe intensieve veehouderij is niet meer mogelijk.....</i>	9
10.1.6	<i>Het verbod op vestiging en uitbreiding van een intensieve neventak.....</i>	9
10.1.7	<i>Gebod op gebruik van stikstofneutraal.....</i>	9
10.1.8	<i>Maximale bouwhoogte</i>	11
10.2	Aanlegvergunningstelsels.....	11
10.2.1	<i>Archeologie</i>	11
10.2.2	<i>Cultuurhistorie.....</i>	14
10.2.3	<i>Landschap</i>	16
10.2.4	<i>Waterstaat - Waterberging</i>	16
11	Conclusie	18

1 Opdracht

De gemeente Kampen werkt aan het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied 2014'. Het ontwerp van het bestemmingsplan heeft onlangs ter inzage gelegen. Naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerp zijn diverse zienswijzen ontvangen. Een aantal zienswijzen is direct of indirect gerelateerd aan planschadevraagstukken. De zienswijzen zijn voor de gemeente aanleiding geweest om AnteaGroup (voorheen Oranjewoud) te verzoeken een risicoanalyse planschade op te stellen. Daarnaast is een risicoanalyse planschade nodig om de financiële haalbaarheid van het bestemmingsplan te kunnen onderbouwen.

2 Deskundigen

Als deskundigen zijn opgetreden de heer mr. J.A. (Arco) Zijlstra, senior adviseur op het gebied van planschade, en de heer ing. M. (Martin) van Hoek, beëdigd rentmeester KNVR en registertaxateur RT, beiden werkzaam bij Antea Group, businesslijn Ruimte.

3 Overleg

Gedurende het proces heeft verschillende malen overleg plaatsgevonden.

4 Overgelegde documenten

Ten behoeve van het opstellen van de risicoanalyse planschade zijn de navolgende stukken als uitgangspunt genomen:

- kopie ontwerp-bestemmingsplan "Buitengebied 2014";
- kopieën vigerende bestemmingsplannen;
- Nota van Uitgangspunten bestemmingsplan Buitengebied Kampen Zuid;
- Provinciale Omgevingsvisie Overijssel (definitief voorstel actualisatie, 4 juni 2013);
- kadastrale informatie;
- Google maps.

5 Achtergrond van Afdeling 6.1 Wro: tegemoetkoming in schade

Artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening luidt als volgt:

1. Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.
2. Een oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:
 - a. een bepaling van een bestemmingsplan of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of van een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38;
 - b. een bepaling van een planwijziging of een planuitwerking, onderscheidenlijk een nadere eis als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, b en d;
 - c. een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - d. de aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning ingevolge artikel 3.3, eerste lid, of 3.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

- e. een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, of van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, voor zover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder c, of 2.11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- f. een bepaling van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, voor zover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, onder f, artikel 2.11, derde lid, of 2.12, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- g. een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 10.4.

Voor een inhoudelijke beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in schade dient een vergelijking te worden gemaakt tussen de twee opeenvolgende planologische regimes, waarbij volgens bestendige jurisprudentie dient te worden uitgegaan van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden van het oude planologische regime, ongeacht of de realisering daarvan heeft, of zou hebben plaatsgevonden. Onder de Wet ruimtelijke ordening vormen - anders dan onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening - uitwerkingsplannen en binnenplanse vrijstellingen of ontheffingen een zelfstandige grondslag voor planschade.

Wanneer uit de planologische vergelijking volgt dat er planologisch nadeel zou kunnen ontstaan, zal moeten worden bezien in hoeverre dit planologisch nadeel zich zou kunnen vertalen in planschade. Daarvoor worden getroffen objecten gewaardeerd onder vigeur van de beide opeenvolgende planologische regimes. Omdat bij een risicoanalyse planschade de peildatum nog niet vaststaat, gaan wij uit van datum opname. Bij planschade in de vermogenssfeer dient deze geobjectiveerd te worden vastgesteld. Het gaat erom hoe de markt voor onroerende zaken reageert op mogelijk planologisch nadeel. Bij een risicoanalyse kan geen inkomensschade berekend worden. Mocht hiervan sprake zijn, dan zullen wij dit wel benoemen.

In het kader van een risicoanalyse planschade wordt overigens geen voorzienbaarheid of schadebeperkende mogelijkheden onderzocht, omdat de beoordeling daarvan een afzonderlijke toetsing vergt van ieder mogelijk getroffen object en de daarvoor benodigde informatie bovendien in de regel ontbreekt.

De Wet ruimtelijke ordening regelt verder dat schade, die binnen het normale maatschappelijke risico valt, voor rekening van de aanvrager blijft. In deze rapportage zullen wij het 2% forfait, te weten 2% van de waarde van de getroffen onroerende zaak, reeds doorberekenen in onze indicatie van de tegemoetkoming in de schade.

Hoewel deze rapportage een duidelijke indicatie geeft van de te verwachten gevolgen van een voorgenomen ontwikkeling op de nabije omgeving, is het niet uitgesloten dat de adviseur die door burgemeester en wethouders wordt ingeschakeld om over concrete aanvragen om tegemoetkoming in schade advies uit te brengen, te zijner tijd tot een ander oordeel kan komen. Op dit moment staat de peildatum (moment waarop de planologische maatregel in werking treedt) immers nog niet vast en is de situatie beoordeeld naar de ons thans bekende gegevens en jurisprudentie, die in de toekomst zal kunnen wijzigen. Voorts is niet gesproken met eventuele belanghebbenden, waardoor het kan voorkomen dat relevante informatie niet mede is betrokken bij de beoordeling. Ten slotte is het rechterlijk oordeel uiteindelijk beslissend voor de definitieve beoordeling van een aanvraag om tegemoetkoming in de schade.

6 Voorzienbaarheid

In het voorgaande hoofdstuk gaven wij aan dat in het kader van deze risicoanalyse niet is onderzocht in hoeverre sprake kan zijn van omstandigheden op grond waarvan de schade deels of geheel voor rekening van (mogelijk toekomstige) aanvragers dient te blijven, bijvoorbeeld als gevolg van voorzienbaarheid.

We gaan hier kort in op één element van voorzienbaarheid, namelijk de passieve risicoaanvaarding. Van passieve risicoaanvaarding is sprake als een grondeigenaar gedurende een zekere periode geen gebruik heeft gemaakt van bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden terwijl hij kon weten dat er een gereede kans was dat deze mogelijkheden zouden komen te vervallen. In zo'n geval wordt de eigenaar geacht het risico van het vervallen van de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden te hebben aanvaard (zie bijvoorbeeld ABRS, 18 april 2012, zaaknr. 201108114/1/A2 inzake gemeente Lingewaal). Er is geen standaard termijn bepaald gedurende welke de betreffende (grond)eigenaar "stil heeft moeten zitten" teneinde passieve risicoaanvaarding aan te kunnen nemen. In een uitspraak van de ABRS, d.d. 10 november 2010, zaaknr. 201001810/1/H2 inzake gemeente Meerssen (LJN: BO3506), is een periode van bijna tien maanden voldoende geacht om een concreet bouwplan voor één woning in te dienen. Nu dient elk geval op zichzelf te worden beoordeeld, en kan dus in elke situatie een andere termijn voldoende worden geacht, maar duidelijk is dat een termijn van tien maanden voldoende kan zijn voor solitaire ontwikkelingen..

Voorzienbaarheid ten aanzien van planologische ontwikkelingen in het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" kan gebaseerd worden op het provinciaal beleid zoals de Omgevingsvisie, maar ook op gemeentelijk beleid en dan met name het ontwerp van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" zelf. Het ontwerp bestemmingsplan is in september 2013 vastgesteld maar daaraan voorafgaand:

- zijn vanaf eind 2011 nieuwsbrieven verstuurd;
- heeft vanaf begin 2012 overleg met de grondeigenaren plaatsgevonden over de nieuwe agrarische bouwvlakken;
- zijn in juni 2012 inloopbijeenkomsten georganiseerd;
- is op 5 februari 2013 de Nota van Uitgangspunten voor het bestemmingsplan gepubliceerd. De uitgangspunten zijn in principe gelijk aan de uitgangspunten voor het buitengebied in het Nationaal Landschap IJsseldelta;
- heeft gedurende het hele proces regelmatig overleg en afstemming plaatsgevonden met de LTO, de Stadserven, de Pachtbond en Overijsselse stichting Natuur en Milieu.

Op het moment dat het ontwerp ter inzage is gelegd was derhalve reeds een periode van minimaal één jaar verstreken vanaf het moment dat voor ondernemers en inwoners duidelijk kon zijn wat de hoofdlijnen van de nieuwe planologische regeling zou worden. In veel gevallen zal dit genoeg zijn om passieve risicoaanvaarding aan te kunnen nemen bij gevallen van directe schade. Dit geldt echter alleen voor die regelingen die niet zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerp én alleen voor de ontwikkelingen die niet door het voorbereidingsbesluit van juli 2013 worden geblokkeerd. Of sprake kan zijn van voorzienbaarheid zal dan ook per geval/object en per planologische wijziging beoordeeld moeten worden.

De wijzigingen ten aanzien van de bouwvlakken bijvoorbeeld zal in de meeste gevallen voorzienbaar zijn. Er hebben immers begin 2012 individuele gesprekken met de grondeigenaren plaatsgevonden waaruit zij konden opmaken dat het risico op verkleining van het bouwvlak reëel was. Zij hadden vervolgens circa een jaar, namelijk tot aan de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, de tijd om een bouwinitiatief te nemen. Door dit niet te doen hebben zij het risico aanvaard.

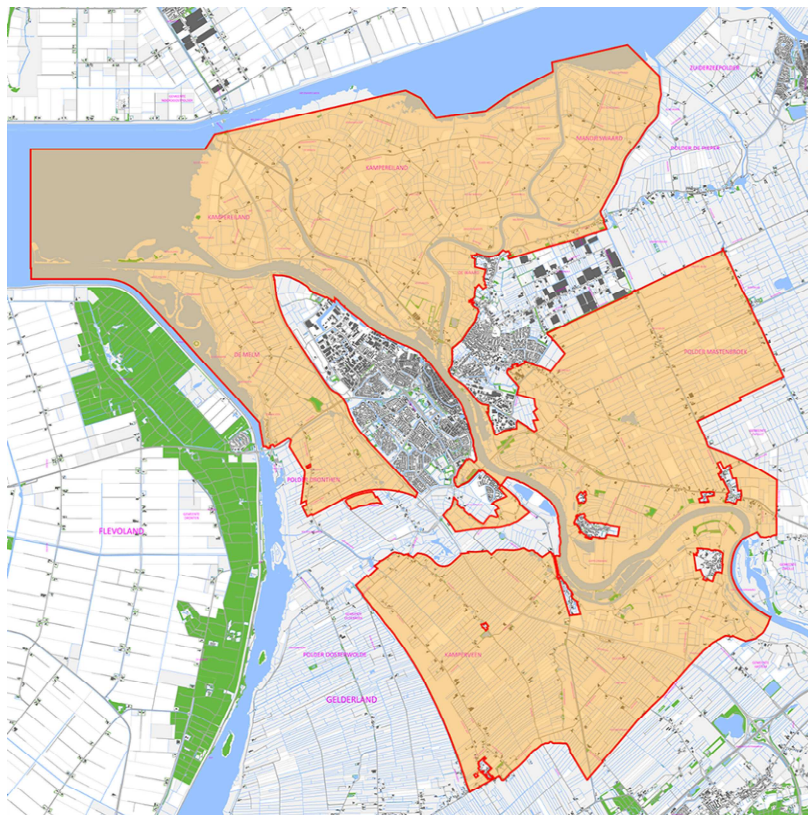
Ten aanzien van bijvoorbeeld het verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij is voorzienbaarheid minder duidelijk. In de bovenbeschreven lijst met voorbereidende

activiteiten voor het nieuwe bestemmingsplan is pas in de Nota van Uitgangspunten voor het eerst geschreven over het verbod. Tussen de nota en het voorbereidingsbesluit (waarin omschakeling wordt verboden) zit minder dan een half jaar. Wij gaan hier in paragraaf 10.1.3 e.v. nader op in.

7 Plangebied

Het plangebied van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" omvat bijna het gehele grondgebied van de gemeente Kampen. Alleen de (dicht)bebouwde delen van het gemeentelijk grondgebied zoals de stad, de dorpen en de bedrijventerreinen vallen buiten het plangebied. Het gebied wordt begrensd door de randmeren aan de noordzijde, de gemeentegrens van Zwarte Waterland aan de oostzijde, het Vossenmeer en het Drontermeer aan de westzijde. Verder grenst het plangebied aan de gemeentegrenzen van de gemeentes Oldebroek en Hattem aan de zuidzijde en Zwolle aan de zuidoostzijde.

Op afbeelding 1 is het plangebied van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" weergegeven.



Afbeelding 1: plangebied bestemmingsplan "Buitengebied 2014"

8 Het vigerende planologische regime

Volgens informatie van de gemeente Kampen vigeren binnen het plangebied drie grote bestemmingsplannen zijnde "Buitengebied Kampen", "Buitengebied IJsselmuiden" en het plan de "Uiterwaarden". Naast deze drie grote plannen vigeren nog circa 120 kleinere bestemmingsplannen,

partiële herzieningen, wijzigingen etc. Deze risicoanalyse planschade is in principe geheel gebaseerd op de planologische regeling van de drie genoemde bestemmingsplannen.

9 Het nieuwe planologische regime

Voor het plangebied is bestemmingsplan "Buitengebied 2014" in ontwerp vastgesteld. Zie ook afbeelding 1.

10 Planologische vergelijking

Het in deze risicoanalyse betrokken plangebied is groot. Onze werkwijze bij het opstellen van de planologische vergelijking is daarop aangepast. De planologische vergelijking geschiedt aan de hand van de door de gemeente aangedragen vraagstukken. Bij de agrarische bestemmingen maken we een onderverdeling in thema's. Per thema beschrijven we de elementen die specifieke aandacht behoeven. Van belang voor de beoordeling of er sprake is van een planologische verslechtering, is te bezien in hoeverre de nieuwe planologische regeling afwijkt van het vigerende planologische regime. Dus niet de feitelijke situatie is van belang, maar hetgeen op basis van het vigerende planologische regime maximaal is toegestaan. Ook kunnen de als gevolg van een planologische ontwikkeling optredende voordelen, de nadelen geheel of gedeeltelijk compenseren. Aldus zal bezien moeten worden in hoeverre de nieuwe bestemmingsregelingen per saldo een planologisch nadeliger situatie met zich mee brengen.

Omdat bestemmingsplan "Buitengebied 2014" in principe een conserverend bestemmingsplan is, is eventueel nadeel voor het eigen perceel het primaire aandachtspunt. Dit betreft de directe schade. Ook de indirecte schade, dit is schade welke een planologische wijziging van een bepaald perceel voor omliggende percelen kan opleveren, is echter in de vergelijking betrokken.

10.1 Agrarische bestemmingen

Binnen de agrarische bestemmingen is een aantal thema's onderscheiden. De volgende thema's zullen achtereenvolgens besproken worden:

1. het verkleinen van bouwvlakken;
2. het vergroten van bouwvlakken (op verzoek);
3. het verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij;
4. positief bestemmen van intensieve veehouderij;
5. vestiging van nieuwe intensieve veehouderij is niet meer mogelijk;
6. het verbod op vestiging en uitbreiding van een intensieve neventak;
7. het gebruiksverbod stikstofneutraal (het gebruiken van gebouwen en/of bijbehorende bouwwerken ten behoeve van de uitbreiding van het vergunde aantal dieren zoals genoemd in de bijlage zoals bedoeld in artikel 2 van de Regeling ammoniak en veehouderij);
8. het verhogen van de maximale bouwhoogte.

10.1.1 Verkleinen van bouwvlakken

Aan alle in het plangebied aanwezige agrarische bedrijven is een bouwvlak toegekend. De bouwvlakken zijn individueel bepaald op basis van een aantal vaste criteria zoals de bestaande maten (feitelijk en planologisch), de bedrijfsomvang, ontwikkelpotentie, concrete plannen en bestaande rechten. De nieuwe bouwvlakken zijn vervolgens voorgelegd aan de eigenaren. De gemiddelde maat voor een volwaardig bedrijf bedraagt ruim 1 hectare. De bouwvlakken van volwaardige agrarische bedrijven blijven in principe even groot. De bouwvlakken worden tegelijkertijd efficiënter ingetekend waardoor de feitelijk bruikbare ruimte alleen maar toeneemt. Voor afbouwende bedrijven wordt het bouwvlak iets kleiner gemaakt waarbij nog wel enige uitbreidingsruimte overblijft. De systematiek brengt met zich

mee dat bestaande planologische mogelijkheden verkleind kunnen worden, hetgeen tot directe schade voor de grondeigenaar kan leiden.

Zoals gezegd zijn de bouwblokken individueel bepaald. Wij gaan ervan uit dat de gemeente daarbij zorgvuldig te werk is gegaan en voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de agrarische ondernemers. Meer concreet gaan wij er van uit dat de gemeente geen beperkingen op de bestaande bedrijfsvoering door zal voeren. Dit is ook het uitgangspunt geweest. De kans dat ondernemers als gevolg van bouwvlakverkleining in hun bestaande activiteiten worden belemmerd achten wij daarom bijzonder klein. Belemmering van eventuele toekomstige uitbreiding van de activiteit is geen grondslag voor tegemoetkoming in *inkomensschade*. Wel kan een verkleining van het bouwvlak leiden tot een waardevermindering van het object, omdat het voor een redelijk denkend en handelend koper minder bedrijfsvoeringsmogelijkheden biedt. Toch achten wij dit risico van vermogensschade, met name vanwege de zorgvuldige totstandkoming, niet waarschijnlijk. Hierbij speelt een rol het feit dat het bouwvlak onder voorwaarden weer terug gewijzigd kan worden in een groter bouwvlak. Bij het op waarde zetten van een planologisch nadeel speelt deze factor zeker een rol. Wel adviseren wij de gemeente om in voorkomend geval in principe medewerking te verlenen aan een gewenst wijzigingsplan, waarmee potentiële schade anderszins verzekerd wordt.

Hierboven bespraken wij de directe schade. Ook indirecte schade is mogelijk, bijvoorbeeld als een agrarisch bouwvlak in de directe nabijheid van een burgerwoning wordt vergroot. In geval van een bijzonder ongunstige verruiming zou sprake kunnen zijn van planologisch nadeel met een schade groter dan de 2% eigen risico tot gevolg. Verruiming is echter niet de insteek van het nieuwe bestemmingsplan. Verruiming is slechts incidenteel mogelijk via een wijziging van het bestemmingsplan. De wijziging vormt dan een zelfstandige schadegrondslag. Bij een globale scan van het plangebied hebben wij geen verruimd bouwvlak kunnen ontdekken. Een perceelsgewijze, gedetailleerde vergelijking voert te ver voor deze analyse.

Los van het voorgaande dient de vraag gesteld te worden of schade door uitbreiding van agrarische bouwvlakken in het buitengebied niet geheel onder het normaal maatschappelijk risico (NMR) gebracht moet worden. Een agrarisch bedrijfsgebouw past immers in principe in de omgeving, past in het ruimtelijk beleid in ruimere zin etc. Het buitengebied is primair voor de boeren...

Het risico op schade is zeer klein. Bovendien zijn wij van mening dat de verkleining van de bouwvlakken vanaf begin 2012 voorzienbaar was en dat derhalve passieve risicoaanvaarding kan worden tegengeworpen. Zie hiervoor ook paragraaf 6 van dit advies.

10.1.2 Vergroting agrarische bouwpercelen (op verzoek)

Dit thema is hierboven in wezen al beschreven. Directe schade is niet aan de orde omdat de bouw mogelijkheden worden vergroot; dit is in het voordeel van de eigenaren. Het risico op indirecte schade achten wij zoals betoogd ook zeer klein. In dit kader is het nog van belang te vermelden dat de minimale afstand tussen het (vergroete) bouwvlak en omliggende woningen op grond van de milieuregeling in principe altijd minimaal 50 meter zal bedragen.

Bovenstaande opmerkingen gaan over - potentiële - gevallen waarbij agrarische bouwpercelen verruimd zijn opgenomen op de verbeelding van bestemmingsplan "Buitengebied 2014". Het bestemmingsplan biedt ook de ruimte om het bouwperceel (bouwvlak) in een latere fase te vergroten. Hiervoor is wel de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid vereist. De vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" is in deze gevallen niet schadeveroorzakend. De toepassing van de flexibiliteitsbepaling is dat wel. Bij gebruikmaking van een planschadeovereenkomst hoeft de gemeente niet voor deze schade op te draaien.

10.1.3 Verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij

In het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" wordt onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en intensieve agrarische bedrijvigheid. Omdat grondgebonden veehouderij een gebiedsafhankelijke functie is krijgt deze veel meer prioriteit dan niet-gebiedsafhankelijke intensieve veehouderij. Uit dit beleid vloeit voort dat nieuwvestiging van intensieve veehouderij niet wordt toegestaan. Dit is niet nieuw. Omdat het buitengebied van Kampen door de provincie niet is aangewezen als reconstructiegebied, sterlocatie of Landbouw Ontwikkelings Gebied (LOG) was nieuwvestiging al langer niet mogelijk (zie blz. 20 van de toelichting).

Bestemmingsplan "Buitengebied 2014" gaat een stap verder door ook het omschakelen van grondgebonden naar intensieve veehouderij niet langer toe te staan. Bestaande intensieve veehouderij wordt positief bestemd.

Niet alle vigerende plannen maken onderscheid tussen grondgebonden en intensieve veehouderij. Daar waar dat wel het geval is, is intensieve veehouderij niet per definitie verboden. Nu in bestemmingsplan "Buitengebied 2014" intensieve veehouderij wel verboden is, tenzij het positief is bestemd, zijn de gebruiksmogelijkheden van de betreffende agrarische percelen ingeperkt. Dit zou voor ondernemers een nadeel kunnen betekenen welke zich mogelijk anderszins vertaalt in waardevermindering van het agrarisch bedrijf als geheel.

Bestaande intensieve veehouderij wordt echter positief bestemd. De lopende bedrijfsvoering wordt derhalve niet belemmerd zodat van inkomensschade geen sprake kan zijn. Op basis van vaste jurisprudentie is belemmering van een eventuele toekomstige gewenste vestiging of uitbreiding van de activiteit geen grondslag voor tegemoetkoming in *inkomensschade* zolang niet daadwerkelijk een aanvang is gemaakt met de activiteit. Er kan immers niet aangetoond worden dat de activiteit daadwerkelijk opgestart zou worden of dat deze winstgevend zou zijn.

Het verbod op omschakeling naar intensieve veehouderij kan wel leiden tot vermogensschade (waardevermindering van het bedrijf cq object) omdat de bedrijfsvoeringsmogelijkheden worden beperkt. Toch achten wij het risico op vermogensschade beperkt. Het betreft hier immers percelen die (nog) niet zijn ingericht op intensieve veehouderij. Er zal geïnvesteerd moeten worden in het bedrijf om intensieve veehouderij mogelijk te maken. Op voorhand staat niet vast dat deze investering in alle gevallen zal renderen. Als dit het geval was waren immers alle agrariërs in principe al overgegaan op intensieve veehouderij. Er kan met andere woorden niet aangetoond worden dat de betreffende bedrijven een waardeverminderend effect ondervinden van het verbod op omschakeling naar intensieve veehouderij. Navraag bij een makelaar in agrarische bedrijven leert ons dat bedrijfslocaties waar intensieve veehouderij is toegestaan inderdaad niet (per definitie) meerwaarde hebben.

Los van de vraag of er überhaupt sprake is van waardedaling speelt de kwestie van voorzienbaarheid. Voor agrariërs die voorheen de mogelijkheid hadden om door te schakelen naar de intensieve veehouderij, maar dat niet hebben gedaan, zou sprake kunnen zijn van passieve risicoaanvaarding. Elke agrariër in Nederland weet en wist immers dat de intensieve veehouderij meer en meer aan voorwaarden wordt verbonden. Dit is de algemene tendens in Nederland maar zeker in de nabijheid van natuurgebieden zoals Natura 2000. Ook binnen de gemeente is voor en na het vaststellen van de nota van uitgangspunten Nationaal Landschap IJsseldelta en Buitengebied Zuid het beleid uitgedragen dat intensieve veehouderij en intensieve neventak niet worden toegestaan. In paragraaf 10.1.7. wordt hier nader op ingegaan. Zie ook paragraaf 6 van deze risicoanalyse.

10.1.4 Positief bestemmen intensieve veehouderij

Daarvoor in aanmerking komende bedrijven zijn in overeenstemming met de feitelijke situatie als intensieve veehouderij bestemd. Tot directe schade kan dit niet leiden nu het bedrijf geen verboden of belemmeringen wordt opgelegd, er wordt juist een extra mogelijkheid gegeven. Dit is eerder een voordeel dan een nadeel voor de bedrijven zelf.

Ook indirecte schade is niet aannemelijk nu het in casu gaat om het positief bestemmen van een al langer bestaande situatie. Als intensieve veehouderij voorheen ook al mogelijk was is planschade sowieso niet aan de orde. Voor zover sprake is van het positief bestemmen van een al langer bestaande, in planologisch opzicht 'illegale' situatie is het volgende van belang. Zolang een 'illegale' situatie niet tot handhavingsverzoeken heeft geleid, kan het positief bestemmen op basis van vaste jurisprudentie niet tot planschade leiden.

10.1.5 **Vestiging van nieuwe intensieve veehouderij is niet meer mogelijk**

Ten aanzien van de nieuwvestiging van intensieve veehouderij geldt hetzelfde als voor de omschakeling naar intensieve veehouderij zoals omschreven in paragraaf 10.1.3.

10.1.6 **Het verbod op vestiging en uitbreiding van een intensieve neventak**

Bij de bepaling van het planschaderisico van het 'verbod op vestiging en uitbreiding van een intensieve neventak' geldt hetzelfde kader als bij het planschaderisico van het 'verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij'.

Met opmaak:
opsommingstekens en
nummering

Bestemmingsplan "Buitengebied 2014" verbiedt de vestiging en uitbreiding van een intensieve neventak tenzij deze reeds aanwezig is. De neventak wordt dan positief bestemd. De gebruiksmogelijkheden van de agrarische percelen waar nu geen intensieve neventak aanwezig is worden derhalve ingeperkt. Dit zou voor ondernemers een nadeel kunnen betekenen welke zich mogelijk vertaalt in waardevermindering van het agrarisch bedrijf als geheel.

Bestaande intensieve neventakken worden positief bestemd zodat van inkomensschade geen sprake kan zijn. Belemmering van een eventuele toekomstig gewenste vestiging of uitbreiding van de activiteit vormt geen grondslag voor tegemoetkoming in *inkomensschade*.

Het verbod op vestiging of uitbreiding van een intensieve neventak kan wel leiden tot vermogensschade omdat de bedrijfsvoeringsmogelijkheden worden beperkt. Toch achten wij het risico op vermogensschade beperkt op grond van dezelfde argumentatie als gegeven in paragraaf 10.1.3.. Voor het starten van de intensieve neventak zullen investeringen nodig zijn. Het is niet op voorhand aantoonbaar dat deze investeringen renderend zijn. Als dit het geval was waren immers alle agrariërs in principe al een intensieve neventak gestart. Er kan met andere woorden niet aangetoond worden dat de betreffende bedrijven een waardeverminderend effect ondervinden van het verbod op een intensieve neventak.

Ook speelt hier net zo goed als bij het 'verbod op omschakeling van grondgebonden naar intensieve veehouderij' de kwestie van voorzienbaarheid en passieve risicoaanvaarding. Zie ook de paragrafen 6, 10.1.3. en 10.1.7. van deze risicoanalyse.

10.1.7 **Gebruiksverbod stikstofneutraal**

Binnen de agrarische bouwvlakken is nieuwbouw en uitbreiding van bedrijfsgebouwen in principe toegestaan. Indien het gaat om bedrijfsgebouwen waarin dieren verblijven wordt de aanvullende eis gesteld dat *stikstofneutraal* wordt uitgebreid. Deze eis wordt opgelegd middels de gebruiksregels.

In artikel 4.5 onder a is geregeld dat tot strijdig gebruik (met de bestemming) wordt gerekend 'het gebruiken van gebouwen en/of bijbehorende bouwwerken ten behoeve van de uitbreiding van het aantal toegestane dieren op basis van een omgevingsvergunning milieu of melding Activiteitenbesluit behorende tot een dieren categorie zoals genoemd in de bijlage zoals bedoeld in artikel 2 van de Regeling Ammoniak en veehouderij'. Er mogen met andere woorden niet meer dieren worden gehouden dan reeds is vergund. Hiervan kan middels een omgevingsvergunning worden afgeweken. Artikel 4.6 onder a bepaalt dat kan worden: 'toe(ge)staan dat gebouwen en/of bijbehorende bouwwerken worden gebruikt voor de uitbreiding van het aantal toegestane dieren op basis van een

omgevingsvergunning milieu of melding Activiteitenbesluit, wanneer wordt aangetoond dat de uitbreiding stikstofneutraal plaatsvindt'.

Er lijkt hier sprake te zijn van een beperking van de gebruiksmogelijkheden doordat uitbreiding van het aantal dieren alleen mogelijk is als maatregelen worden getroffen waarmee de uitbreiding stikstofneutraal kan worden gerealiseerd. Primair is echter niet het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" de belemmerende factor maar de Natuurbeschermingswet en/of de milieuwetgeving. De ondernemer had immers ook vóór vaststelling van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" voor een uitbreiding van het aantal dieren een (nieuwe) Natuurbeschermingswetvergunning, en/of een Omgevingsvergunning milieu en/of een melding Activiteitenbesluit moeten aanvragen.

Als een ondernemer iets wil ondernemen in of nabij een Natura 2000-gebied wat schadelijk zou kunnen zijn voor de beschermde natuur in zo'n gebied (of Beschermd Natuurmonument), is een Natuurbeschermingswetvergunning nodig. Omdat alle Natura 2000-gebieden al 'overspannen' zijn zal een Natuurbeschermingswetvergunning over het algemeen geweigerd worden, tenzij er emissiebeperkende voorzieningen worden getroffen als gevolg waarvan de totale stikstofemissie niet toeneemt.

OOK de regeling in bestemmingsplan "Buitengebied 2014" verbiedt in principe de uitbreiding van het aantal dieren maar hier kan middels omgevingsvergunning van worden afgeweken indien wordt aangetoond dat de uitbreiding stikstofneutraal plaatsvindt. Beide regelingen gaan derhalve uit van het 'nee, tenzij-principe'. De ondernemer kan alleen zijn aantal dieren uitbreiden als hij dat stikstofneutraal doet.

In bepaalde gevallen kan een ondernemer ook een Natuurbeschermingswetvergunning verkrijgen zonder emissiebeperkende maatregelen te treffen. Dit is het geval als hij kan 'salderen'. Dit betekent dat hij een verruiming van de stikstofuitstoot in het plangebied compenseert met een vermindering van de uitstoot elders. Bestemmingsplan "Buitengebied 2014" biedt die mogelijkheid echter ook. In de begripsomschrijving van 'stikstofneutraal' staat immers dat het voorkomen van een significante negatieve bijdrage aan de stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied kan worden bereikt door toepassen van Best Beschikbare Technieken (BBT) of door salderen.

Samenvattend stellen we vast dat de kaders waarbinnen uitbreiding van het aantal dieren kan plaatsvinden in principe niet zijn gewijzigd. Wel dient de ondernemer nu bij een te realiseren uitbreiding naast een Natuurbeschermingswetvergunning ook een omgevingsvergunning te krijgen waarin de uitbreiding van het aantal dieren wordt vergund. In de planologische vergelijking dient de mogelijkheid een omgevingsvergunning te verlenen echter buiten beschouwing te worden gelaten en dient uitgegaan te worden van het verbod tot uitbreiding van het aantal dieren. In die zin is er sprake van planologisch nadeel. Omdat de voorwaarden voor verkrijging van een Natuurbeschermingswetvergunning en een omgevingsvergunning gelijk zijn achten wij de conclusie gerechtvaardigd dat dit planologisch nadeel niet tot waardevermindering leidt. Anders gezegd: omdat de ondernemer ook vóór vaststelling van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" geen garantie had dat hij zijn aantal dieren kon uitbreiden (zonder emissiebeperkende maatregelen) is het niet het bestemmingsplan maar de Natuurbeschermingswet (en de milieuregelgeving) die beperkingen oplegt.

Overigens is op het moment dat een omgevingsvergunning wordt afgegeven, omdat is aangetoond dat de uitbreiding stikstofneutraal plaatsvindt, eventuele schade "anderszins verzekerd".

Vanuit planschadeperspectief adviseren wij om de eis van stikstofneutraal niet als afwijkingsbevoegdheid op te nemen, maar als voorwaardelijke verplichting. Dan is geen afzonderlijke afwijkingsprocedure meer nodig als toch al is aangetoond dat het vanuit Natuurbeschermingswet-perspectief kan.

10.1.8 Maximale bouwhoogte

In de vigerende bestemmingsplannen gelden verschillende regels ten aanzien van de maximale bouwhoogte van bedrijfsgebouwen. In bestemmingsplan "Buitengebied Kampen 1970" bedraagt de maximale hoogte van bouwwerken 10 m. Een maximale goothoogte is niet gegeven. In bestemmingsplan "Buitengebied IJsselmuiden" bedraagt de maximale goothoogte 5 m en de maximale bouwhoogte 10 m. In bestemmingsplan "Uiterwaarden" tenslotte is de maximale goothoogte bepaald op 6 m en de maximale bouwhoogte op 15 m.

In bestemmingsplan "Buitengebied 2014" zijn de maximale goot- en bouwhoogte bepaald op 6 m respectievelijk 10 m. Ten opzichte van de regelingen uit de bestemmingsplannen "Buitengebied Kampen 1970" en "Buitengebied IJsselmuiden" bestaat er derhalve nauwelijks verschil. Van planschade is dan geen sprake.

Ten opzichte van bestemmingsplan "Uiterwaarden" wordt de maximale bouwhoogte met 5 m verlaagd. Hier is sprake van planologisch nadeel voor de eigenaren omdat de bouw mogelijkheden worden beperkt. Er wordt immers minder bouwvolume toegestaan. Of dit planologisch nadeel zich ook daadwerkelijk vertaalt in planschade is nog maar zeer de vraag. Bedrijfsgebouwen van meer dan 10 m hoog zijn namelijk voorsnog zeldzaam gebleven. De voorheen bestaande mogelijkheid werd derhalve niet benut hetgeen een duidelijke aanwijzing is dat er in de praktijk weinig behoefte bestaat aan hoger bouwen, dan wel geconcludeerd kan worden dat hoger bouwen meer kost dan dat het oplevert. Het vervallen van die mogelijkheid zal dan ook vermoedelijk niet tot waardedaling van het object leiden.

Uit informatie van de gemeente maken wij op dat de mogelijkheid bestaat dat de maximale bouwhoogte van 10 m in het definitieve bestemmingsplan verruimd wordt tot 13 m. Indien dit het geval is zal het bovenbeschreven planologisch nadeel van het verminderde bouwvolume afnemen. Tegelijkertijd ontstaat een risico voor indirecte schade bij omwonenden in die gevallen dat de maximale bouwhoogte verruimd wordt ten opzichte van het nu vigerende bestemmingsplan. Wij beschouwen dit risico echter als verwaarloosbaar klein omdat over het algemeen een ruime afstand bestaat tot omliggende bebouwing. Een beperkte verruiming van de bouwhoogte zal (vrijwel) nooit tot een wezenlijke verslechtering leiden (meer dan 2% schade).

Hiermee beschouwen wij het planschaderisico dan ook als nihil.

10.2 Aanlegvergunningstelsels

In bestemmingsplan "Buitengebied 2014" zijn verschillende aanlegvergunningstelsels opgenomen. We zullen de verschillende stelsels hieronder beschrijven.

10.2.1 Archeologie

De dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie' bepaalt voor welke werkzaamheden een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden aangevraagd moet worden. De regeling dient ter bescherming van de mogelijk aanwezige archeologische waarden in de bodem.

De bestemming is op de gronden gelegd op basis van de gegevens op de gemeentelijke verwachtingskaart en de Archeologische Monumenten Kaart (AMK). Voor de bescherming van de archeologische waarden is de dubbelbestemming opgenomen.

Wettelijk kader

Het Verdrag van Valletta is op 16 januari 1992 door de Raad van Europa gesloten. Nederland heeft dit verdrag in 1998 geratificeerd. Het Verdrag van Valletta heeft drie belangrijke uitgangspunten:

- behoud in situ (de gevonden archeologische waarden dienen zoveel mogelijk in de bodem bewaard te blijven);

- betrekken van archeologie in processen van ruimtelijke ordening (vroegtijdig rekening houden met archeologie);
- het 'de verstoorder betaalt-principe' (de ontwikkelaar is verantwoordelijk voor kosten van het onderzoek, het uitwerken van resultaten en eventueel het opgraven).

Het Verdrag van Valletta is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in de Wet op de archeologische monumentenzorg (WAMZ); dit is een raamwet. De wet is op 1 september 2007 in werking getreden en regelt onder meer de wijziging van bepaalde wetten. Op basis van de WAMZ moet bij ruimtelijke ontwikkelingen en bodemversturende activiteiten rekening gehouden worden met aanwezige en te verwachten archeologische waarden. In onder meer bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de archeologische waarden en verwachtingen (artikel 38a Monumentenwet 1988).

Bestaande verplichte onderzoeken, maatregelen en gevolgen

Bij de totstandkoming van de nieuwe archeologiewetgeving ging men er vanuit dat bij het 'waarderen' van de archeologie op de plankaart het claimen van planschade niet succesvol zou zijn (bron: VNG). In de Memorie van Toelichting behorende bij de Wet op de archeologische monumentenzorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 259, nr. 3) is ook geen woord geschreven over de gevolgen van het beleid voor eventuele planschade.

De Monumentenwet 1988 en het Besluit op de ruimtelijke ordening bevatten volgens dezelfde Memorie van Toelichting al "de indirecte opdracht om in het kader van een goede ruimtelijke ordening, bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting, ook met archeologie rekening te houden. Eén en ander heeft zijn weerslag gehad op de praktijk, vooral bij het vaststellen van provinciale streekplannen." Hieruit blijkt dat voor de inwerkingtreding van de WAMZ al rekening met archeologie gehouden moest worden, alleen waren de 'regels' niet zo strikt voorgeschreven als onder de WAMZ.

Casus Steenwijkerland

In 2008 schreef de gemeente Steenwijkerland een brief aan de minister, nadat in een risicoanalyse planschade werd geconstateerd dat er sprake is van een zeer hoog planschaderisico (circa €13 miljoen), vanwege de bescherming van mogelijke archeologische waarden. De gemeente Steenwijkerland had het voornemen om een nieuw bestemmingsplan Buitengebied op te stellen. Zoals voorgeschreven in de WAMZ is in het nieuwe bestemmingsplan rekening gehouden met archeologie als beleidsveld, onder meer door te kijken naar de archeologische waarden en de verwachtingen. In het bestemmingsplan is dit verwerkt door een tweetal dubbelbestemmingen op te nemen (onderscheid tussen: hoge archeologische verwachtingen en hoge archeologische waarden). Bijvoorbeeld voor agrarische bouwpercelen die een hoge verwachtingswaarde hebben, geldt in dit bestemmingsplan een bouwverbod voor gebouwen en bouwwerken groter dan 100 m². Van dit bouwverbod kan een ontheffing worden verleend, als archeologisch onderzoek heeft uitgewezen dat archeologische waarden door de bouwactiviteiten niet onevenredig worden of kunnen worden geschaad, dan wel niet (meer) aanwezig zijn.

Op 22 januari 2008 heeft de gemeente, aan de hand van een bureauonderzoek, een Archeologische Waarden en Beleidskaart op laten stellen. Aan de hand van deze kaart is het grondgebied van de gemeente op te delen in verschillende gebieden. De kaart is, zonder nader onderzoek, in zijn geheel overgenomen op de bestemmingsplankaart van het bestemmingsplan Buitengebied. Bij de voorschriften is aangesloten bij de maatvoering die de provincie Overijssel hanteert. Gevolgen zijn dat voor bepaalde activiteiten een aanlegvergunning aangevraagd moet worden en nader archeologisch onderzoek plaats moet vinden.

De minister is om een reactie gevraagd naar aanleiding van het enorme bedrag aan planschade.

Antwoord ministerie van VROM (&OCW)

De minister start met een weergave van de praktijk en het feit dat de WAMZ hierop gebaseerd is. Hiernaast geeft de minister aan dat in de afgelopen twee decennia al een praktijk is ontstaan van het beschermen van archeologie in bestemmingsplannen en is op voorhand niet overtuigd van grote sommen aan planschade en voert onder meer de volgende standpunten aan:

- voorzienbaarheid (geldt overigens niet voor terugkerende werkzaamheden);
- normaal maatschappelijk risico (minister twijfelt over de aanname van de gemeente Steenwijkerland dat bij directe schade alles automatisch voor 100% gedekt wordt en het normaal maatschappelijk risico niet van toepassing is);
- (passieve) risicoaanvaarding;
- gemeentelijk archeologiebeleid (hoe gedetailleerder de archeologische beleidskaart, hoe scherper in het bestemmingsplan kan worden aangegeven waar de archeologische verwachtingswaarden zich bevinden);
- compensatie anderszins (hier is niet op ingegaan door de gemeente);
- maximale invulling van de ruimte in het bestemmingsplan (in de praktijk vaststellen hoe van het bestemmingsplan gebruik gemaakt zal worden).

De conclusie van de minister luidt dan ook dat zij, met inachtneming van het voorgaande, verwacht dat de gemeenteraad economisch uitvoerbare bestemmingsplannen zal kunnen vaststellen en daarmee invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor een goede omvang met archeologie.

Tweede antwoord van het ministerie

Op 10 mei 2011 heeft de gemeente Steenwijkerland via haar website bekend gemaakt dat de minister van Infrastructuur en Milieu op 2 mei 2011 een nieuwe brief over deze 'problematiek' gestuurd heeft. Hieruit blijkt dat de minister voornemens is de Wet ruimtelijke ordening aan te passen. Deze aanpassing zou inhouden dat een aanlegvergunning (omgevingsvergunning voor aanlegactiviteiten), evenals bijvoorbeeld een binnenplanse afwijking als aparte schadeoorzaak in artikel 6.1 Wro opgenomen wordt. Dit betekent dat het opnemen van een aanlegvergunningstelsel niet meer direct leidt tot planschade, maar alleen de weigering of verlening van de vergunning eventueel kan leiden tot planschade. Inmiddels is de wetswijziging doorgevoerd en is als artikel 6.1 lid 6 Wro van kracht.

Voor de volledigheid hebben wij het nieuwsbericht van de gemeente Steenwijkerland hieronder opgenomen:

"Ministerie stelt Steenwijkerland in gelijk"

In 2009 is door de gemeente Steenwijkerland in het kader van een planschaderisicoanalyse ontdekt dat gemeenten in Nederland door het beschermen van archeologische waarden in het ontwerp-bestemmingsplan Buitengebied een enorm financieel risico liepen (voor Steenwijkerland kon dit oplopen tot een bedrag van € 13 miljoen euro). Op 2 mei heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat ze naar aanleiding van de constatering van Steenwijkerland met betrekking tot archeologie en planschade de Wet ruimtelijke ordening gaat aanpassen.

De aanpassing die kort na de zomer in procedure zal worden gebracht, houdt in dat een aanlegvergunning dezelfde status krijgt als een binnenplanse ontheffing, tenminste voor wat betreft de mogelijkheid tot het vragen van planschade. Dit betekent dat pas als er een aanlegvergunning wordt verleend of geweigerd er de mogelijkheid bestaat tot het vragen van planschade en dat niet, zoals het nu het geval is, alleen het opnemen van de vergunningsplicht al tot waardevermindering en dus tot planschade kan leiden.

Deze wijziging is voor de gemeente Steenwijkerland goed nieuws. Het betekent dat alleen het opnemen van een aanlegvergunningsplicht voor werkzaamheden, zoals diepploegen en aanbrengen van drainage, niet meer leidt tot de verplichting planschade uit te keren. Pas als een vergunning wordt geweigerd omdat er bijvoorbeeld echt aantoonbare archeologische relictten in de grond zitten, kan er sprake zijn van planschade. Dit zal echter in de praktijk weinig voorkomen."

Archeologisch rapport

Er mag uitsluitend worden gebouwd indien de aanvrager een rapport kan overleggen waarin de archeologische waarde van de locatie in voldoende mate is vastgesteld. Het verlangen van een onderzoek is toegestaan en naar onze mening zijn de kosten hiervan geen planschade in de zin van artikel 6.1 Wro zijn (vergelijk ABRvS 29 september 2010, zaaknummer 200809200, dit was een uitspraak in het kader van een bestemmingsplan waarin werd bepaald dat het in overeenstemming met de Monumentenwet is dat de kosten voor het aanvullende onderzoek bij de aanvrager om een vergunning liggen).

Conclusie

Primair zijn wij van oordeel dat de beperkingen niet voortvloeien uit het nieuwe bestemmingsplan, maar uit de implementatie van Europese regelgeving (verdrag van Malta/Valetta) in nationale wetgeving zoals de Monumentenwet (Wet op de archeologische monumentenzorg, Wamz). Het bestemmingsplan is daarbij slechts gekozen als instrument voor de handhaving van de autonome normen die voortvloeien uit de hogere wetgeving. Wij zijn van oordeel dat de kosten of beperkingen die samenhangen met de bescherming van archeologische waarden derhalve niet voortvloeien uit de bepalingen van een bestemmingsplan. In die optiek kunnen archeologie-beschermende bepalingen in een bestemmingsplan dan ook niet leiden tot een tegemoetkoming in planschade als bedoeld in artikel 6.1 e.v. Wro.

Dit standpunt wordt onderstreept door het bepaalde in artikel 4.2 Wabo, dat met ingang van 1 oktober 2010 met terugwerkende kracht in werking is getreden. Hierin is geregeld dat nadeel dat voortvloeit uit voorschriften die in het belang van de archeologische monumentenzorg worden opgenomen in een omgevingsvergunning voor het bouwen, en/of een planologische omgevingsvergunning, worden vergoed, indien deze redelijkerwijs niet voor eigen rekening van een betrokkene behoren te blijven.

Daarnaast (secundair) stellen wij dat pas bij weigering van een vergunning er sprake kan zijn van planschade. Dit zou kunnen leiden tot 'uitgestelde schade'. Gezien het hierboven als primair gestelde zien wij geen aanleiding hier dieper op in te gaan.

10.2.2 Cultuurhistorie

De in artikel 33 voor 'Waarde - Cultuurhistorie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud, bescherming en/of herstel van de cultuurhistorische waarden.

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd ten aanzien van het bouwen en gebruik krachtens de andere bestemmingen van de gronden nadere eisen te stellen aan de situering van bouwwerken en gebruiksvormen, ten behoeve van de bescherming van de aanwezige erfenstructuur.

Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren:

- a. het aanbrengen van oppervlakteverhardingen;
- b. het ontgronden, afgraven, egaliseren of ophogen van gronden;
- c. het kappen en/of rooien van bomen en/of houtgewas.

Het verbod is niet van toepassing, indien de werken en werkzaamheden:

- a. het aanleggen van oppervlakteverhardingen van niet meer dan 150 m² betreffen;
- b. het normale onderhoud en/of de normale exploitatie betreffen, voor zover materialisering en kleur niet wijzigen;
- c. reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van dit plan.

Het feit dat voor het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden een omgevingsvergunning vereist is, en deze vergunning ook geweigerd kan worden, kan in bepaalde omstandigheden gelden als belemmering. Voor de nadere eisen aan situering van bouwwerken geldt hetzelfde. We zullen eerst

onderzoeken in hoeverre in de vigerende bestemmingsplannen een vergelijkbare bescherming is opgenomen.

In bestemmingsplan "Buitengebied IJsselmuiden" zijn diverse voorschriften opgenomen gericht op bescherming van cultuurhistorische waarden. In de doeleindenschrijving van artikel 3 staat bijvoorbeeld dat de gronden aangewezen voor 'Agrarische bedrijfsdoeleinden' ook zijn bestemd voor het behoud, de versterking en/of het herstel van de landschappelijke cq cultuurhistorische waarden indien en voor zover de gronden op de kaart zijn aangeduid met 'landschappelijk cq cultuurhistorisch waardevol' respectievelijk 'archeologisch monument'. Verderop wordt onder C de mogelijkheid geboden indien de percelen de betreffende aanduiding hebben om nadere eisen te stellen aan onder andere de situering van gebouwen. Tevens is er een aanlegvergunningstelsel opgenomen waarin de betreffende waarden worden beschermd. Ook in volgende artikelen zijn beschermende voorschriften opgenomen.

Bestemmingsplan "Uiterwaarden" kent binnen de bestemmingen "Agrarisch gebied met landschappelijke waarden" en "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden" aanlegvergunningstelsels met een vergelijkbaar beschermingsniveau als hierboven beschreven. Een mogelijkheid om nadere eisen te stellen aan situering van gebouwen kent het plan niet.

Bestemmingsplan "Buitengebied Kampen" kent ook een aanlegvergunningstelsel, opgenomen in artikel 24. Dit aanlegvergunningstelsel is echter alleen van toepassing voor de bestemmingen 'Landschappelijk waardevol agrarisch gebied' en 'Natuurgebied'. In lid 3 is bepaald dat o.a. het aanleggen van verhardingen, het ontginnen, afgraven, verhogen etc van gronden en het vellen en rooien van houtgewas slechts toelaatbaar zijn als de cultuurhistorische waarden, maar ook de natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden, niet worden aangetast. De drie 'gewone' agrarische bestemmingen kennen geen aanlegvergunningstelsel.

Uit voorgaande omschrijvingen trekken we de conclusie dat de dubbelbestemming 'Waarde - Cultuurhistorie' maar beperkt nieuwe voorwaarden met zich meebrengt. Voor een groot deel betreft het hier aanvullende eisen of voorwaarden welke ook onder vigeur van de huidige bestemmingsplannen al gesteld kunnen worden. Van planschade is dan geen sprake. Een uitzondering geldt voor de agrarische bestemmingen binnen het plangebied van bestemmingsplan "Buitengebied Kampen". Hier gaat een aanlegvergunningstelsel gelden waar dat momenteel nog niet het geval is. Er is sprake van planologisch nadeel waarbij het echter de vraag is of ook sprake is van planschade. We komen hier zo op terug.

Een tweede uitzondering geldt voor de bevoegdheid nadere eisen te stellen aan de situering van bouwwerken en gebruiksvormen voor zover het de aangeduide erven betreft gelegen binnen het plangebied van bestemmingsplan "Uiterwaarden". Naast het feit dat hier slechts een enkel perceel betreft is ook het nadeel zeer beperkt. Een nadere eis zal niet snel gesteld worden als daarmee een efficiënte bedrijfsvoering belemmerd wordt.

Zoals eerder vermeld is er met nadeel voortvloeiend uit een aanlegvergunningstelsel iets bijzonders aan de hand. In artikel 6.1 lid 6 Wro is bepaald dat schade als gevolg van het verbod om zonder aanlegvergunning werken of werkzaamheden uit te voeren pas wordt vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit. Dit betekent dat het opnemen van een aanlegvergunningstelsel op zichzelf niet leidt tot planschade. Pas de weigering of verlening van de vergunning kan tot schade leiden. Het is niet mogelijk reeds in deze fase een inschatting te geven van deze 'uitgestelde schade'. In principe zal het verbod, althans het verbod om zonder vergunning, een boom te mogen rooien, een verharding aan te brengen of een stuk grond af te graven, in het geheel geen schade opleveren. Het verbod kan vervelend zijn voor de grondeigenaar maar schade is niet waarschijnlijk. Slechts bij uitzondering is schade denkbaar, bijvoorbeeld als het verbod tot wateroverlast leidt of een efficiënte bedrijfsvoering in de weg zit. In dit soort gevallen mag men er echter van uitgaan dat wel vergunning verleend, al dan niet onder aangepaste voorwaarden.

Concluderend kan gesteld worden dat bij vaststelling van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" geen schade optreedt en het (uitgestelde) planschaderisico in geval van verlening of weigering van de vergunning verwaarloosbaar klein is.

10.2.3 Landschap

Ten aanzien van de dubbelbestemming 'Waarde - Landschap' geldt hetzelfde als hierboven beschreven. In de vigerende bestemmingsplannen wordt niet het systeem van aparte dubbelbestemmingen gebruikt maar er zijn wel aanlegvergunningstelsels opgenomen welke beogen dezelfde waarden te beschermen. Daar waar de bescherming van de landschappelijke waarden nieuw is kan sprake zijn van planologisch nadeel. Planschade achten wij echter niet waarschijnlijk.

10.2.4 Waterstaat - Waterberging

Binnen het plangebied van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" is een deel mede bestemd voor waterberging. De gronden hebben in het plan de dubbelbestemming 'Waterstaat- Waterberging' gekregen. Het gaat om het Kampereiland en de Mandjeswaard.

In het bestemmingsvoorschrift is voor een aantal werkzaamheden een aanlegvergunningstelsel opgenomen. De vraag is of dit tot planologisch nadeel kan leiden. Voorafgaand aan deze vraag is echter van belang of de aanwijzing tot waterbergingsgebied op zichzelf tot planschade zou kunnen leiden.

De benaming 'waterbergingsgebied' lijkt er op te duiden dat het gebied met enige regelmaat onder water gezet zal worden. Om duidelijkheid te verkrijgen over de verwachte frequentie hiervan is contact opgenomen met waterschap Groot Salland. In dit gesprek is duidelijk geworden dat het beschermingsniveau van de bedoelde gebieden gelijk blijft. Het beschermingsniveau van gronden binnen de primaire waterkering hebben een beschermingsniveau van 1/2000 en buiten de primaire waterkering, waaronder het Kampereiland en de Mandjeswaard, een beschermingsniveau van 1/500. Het beschermingsniveau van het Kampereiland en de Mandjeswaard ligt derhalve weliswaar lager dan de gronden zonder de dubbelbestemming 'Waterstaat- Waterberging' maar de aanwijzing heeft hierin geen verandering gebracht. De ligging van de gronden, binnen of buiten de primaire waterkering, is bepalend voor het beschermingsniveau.

De dubbelbestemming 'Waterstaat- Waterberging' brengt dus geen verandering in het beschermingsniveau. De aanwijzing zou derhalve ook geen effect op de waarde van de gronden moeten hebben. De vraag is nog of de benoeming tot 'waterbergingsgebied' geen stigmaschade met zich mee zou kunnen brengen. Dit is schade die het gevolg is van de benaming op zichzelf. Naar ons oordeel zal hiervan geen sprake zijn zodra duidelijk is dat het beschermingsniveau gelijk blijft.

Los van het vorenstaande overwegen wij nog het volgende. De aanwijzing tot waterberging duidt er op dat het waterschap in noodsituaties kan besluiten het gebied onder water te laten lopen. Dit betreft dan een bewuste keuze. Wij gaan er van uit dat het waterschap een regeling heeft die voorziet in schadeloosstelling in geval van inundatie. Mocht dit niet het geval zijn dan kan de burger met schade zich beroepen op artikel 7.14 van de Waterwet:

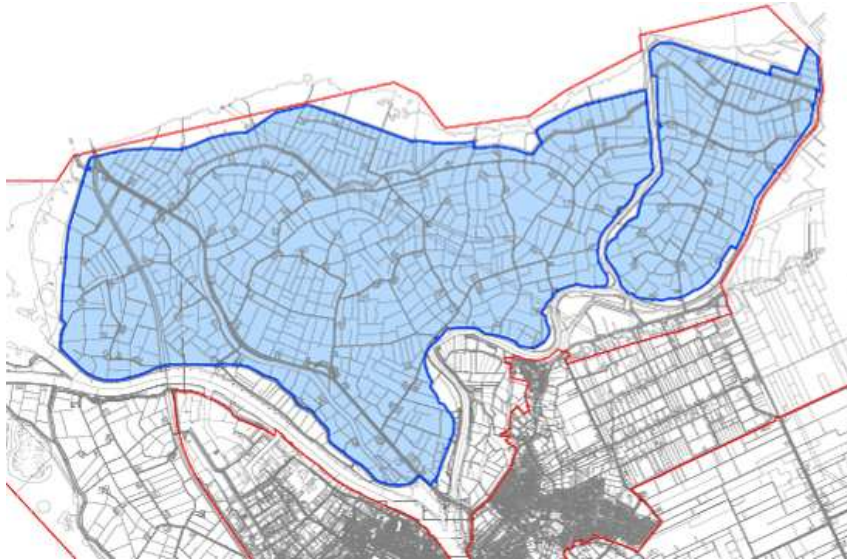
Artikel 7.14 lid 1 Waterwet

Aan degene die als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer schade lijdt of zal lijden, wordt op zijn verzoek door het betrokken bestuursorgaan een vergoeding toegekend, voor zover de schade redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd.

Artikel 7.16 Waterwet

Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening blijft buiten toepassing, voor zover een belanghebbende met betrekking tot de schade een beroep doet of kan doen op een schadevergoeding als bedoeld in artikel 7.14, eerste lid.

Kosten en inkomensschade zijn naar onze mening dus anderszins verzekerd. Nu feitelijk optredende schade als gevolg van inundatie vergoed wordt mag er in het verlengde daarvan naar ons oordeel ook van worden uitgegaan dat er geen sprake is waardevermindering van de gronden.



Afbeelding 2: dubbelbestemming 'Waterstaat - Waterberging'

Nu de primaire vraag is beantwoord komen we bij de vraag of de bouwregels en het aanlegvergunningstelsel uit artikel 36 'Waterstaat-Waterberging' tot schade kunnen leiden.

Artikel 36.2 Bouwregels

Op de voor 'Agrarisch' aangewezen gronden mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd, indien en voor zover de belangen van de waterhuishouding en waterberging zich daartegen niet verzetten. Wij kunnen ons geen situaties voorstellen waarin deze regel tot meer belemmeringen leidt dan nu reeds het geval is. Het oprichten van normale bebouwing, zoals bijvoorbeeld bedrijfsbebouwing bij een boerderij, zal niet snel strijdig zijn met de belangen van waterhuishouding en/of waterberging. Het gebied staat immers al vol met boerderijen dus een schuur meer of minder heeft daarin geen effect. Anders kan het zijn voor bebouwing in of tegen een dijk. Hier gelden echter altijd al aanvullende regels (zoals de Keur) zodat de dubbelbestemming 'Waterstaat-Waterberging' daarin geen verandering brengt. Wij voorzien geen planologisch nadeel als gevolg van de bouwregels.

Artikel 36.5 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

In artikel 36.5 is geregeld dat voor het uitvoeren van een aantal werken en werkzaamheden een omgevingsvergunning vereist is. Het betreft het ontgronden, afgraven, egaliseren of ophogen van gronden en verder het graven, vergraven, dempen, verondiepen, verdiepen of verbreden van sloten, vijvers en poelen en tenslotte het aanplanten van bomen en houtopstanden. Het verbod geldt alleen als het geen normaal onderhoud en/of normale exploitatie betreft. De reikwijdte van de aanvullende eis is derhalve beperkt.

Voor het gebied waar de dubbelbestemming 'Waterstaat- Waterberging' op is gelegd geldt momenteel bestemmingsplan "Buitengebied Kampen". Hierin is geen aanlegvergunningstelsel opgenomen.

Zoals hierboven al is uiteengezet bepaalt artikel 6.1 lid 6 Wro dat schade als gevolg van het verbod om zonder aanlegvergunning werken of werkzaamheden uit te voeren pas wordt vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit. Dit betekent dat het opnemen van een aanlegvergunningstelsel niet (meer) leidt tot planschade, maar alleen de weigering of verlening van de vergunning.

Het is niet mogelijk bij vaststelling van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" al een inschatting te geven van deze 'uitgestelde schade'. In principe zal het verbod, althans het verbod om zonder vergunning, bijvoorbeeld een erfverharding aan te leggen of een stuk grond op te hogen, in het geheel geen schade opleveren. De grondeigenaar kan het verbod wel degelijk als belemmerend ervaren maar schade is niet waarschijnlijk. Slechts bij uitzondering is schade denkbaar, bijvoorbeeld als het verbod tot wateroverlast zou leiden. Wij kunnen ons echter geen situatie indenken dat een boer een werk wil uitvoeren dat 'onevenredige afbreuk doet aan de belangen van de waterberging en waterhuishouding'. Dit is immers het toetsingskader waarop een vergunning wordt verleend of geweigerd (artikel 36.5.3.).

Concluderend kan gesteld worden dat bij vaststelling van bestemmingsplan "Buitengebied 2014" geen schade optreedt en het (uitgestelde) planschaderisico in geval van verlening of weigering van de vergunning te verwaarlozen is.

11 Conclusie

Bestemmingsplan "Buitengebied 2014" is voor een belangrijk deel een conserverend bestemmingsplan. Gezien de conserverende aard van het bestemmingsplan waren grote planschadebedragen op voorhand niet te verwachten. Anderzijds zitten er ook regelingen in het nieuwe plan welke afwijken van de vigerende regelingen. Deze afwijkingen betekenen dat de kans op enig planologisch nadeel niet geheel was uit te sluiten.

De analyse heeft één aandachtspunt opgeleverd. Bij het verkleinen van bouwvlakken kunnen wij het planschaderisico niet geheel uitsluiten. Wij achten het risico echter gering.

Deventer, 20 januari 2014

Antea Group

mr. J.A. Zijlstra
Senior Adviseur Vastgoed